



Referência: Processo nº 201800029008897

Interessado(a): JOSÉ ROBERTO MORAES

**Assunto:** CONSULTA

DESPACHO Nº 1239/2024/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. MULTA. ÓBITO DO DEVEDOR. INEFICÁCIA DE ADOÇÃO DE MEIOS DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAIS EM FACE DE DEVEDOR FALECIDO. MARCOS TEMPORAIS. INTRANSMISSIBILIDADE SUBJETIVA DA SANÇÃO. CARÁTER PERSONALÍSSIMO DO PROCEDIMENTO APURATÓRIO. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO. OBRIGAÇÃO DE PAGAR. TRANSMISSÃO PATRIMONIAL PASSIVA AOS SUCESSORES. LIMITES DA HERANÇA. ÓBITO ANTERIOR À CITAÇÃO EM EXECUÇÃO FISCAL. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. OBSERVÂNCIA AO PRAZO PRESCRICIONAL. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre auto de infração lavrado em razão da prestação de serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, de qualquer natureza, sem a devida e regular concessão, permissão ou autorização, na forma legal (inciso II do art. 6º da Lei nº 18.673/2014) (SEI nº 5267394). O crédito foi definitivamente constituído em 27/06/2019 e inscrito em dívida ativa de natureza não tributária em 17/04/2020 (SEI nº 54029505).

2. Encaminhados os autos para cobrança judicial, a Procuradoria Setorial notificou o falecimento do devedor original no ano de 2021 e apontou a inviabilidade de cobrança do crédito contra pessoa falecida, considerando o sujeito identificado na CDA (SEI nº 54878605).

3. Em sequência, anexados aos autos comprovantes de inscrição do crédito contra o devedor falecido no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) (SEI nº 60333601) e em Cartório de Protesto (SEI nº 60557952), a Gerência de Finanças e Dívida Ativa da AGR solicitou orientações quanto à legalidade de ações de cobrança extrajudicial contra devedor falecido (SEI nº 55967465).

4. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da AGR, na forma do **Parecer nº 41/2024 AGR/PROCSET** (SEI nº 61226923), formulou orientação com a seguinte síntese conclusiva:

a) se após a constituição definitiva do crédito não tributário e antes do ajuizamento da execução fiscal, a Administração Pública tomar conhecimento sobre o falecimento do devedor originário, o processo administrativo deverá ser reaberto com a intimação do representante legal do espólio ou sucessores, conforme o caso, para se defenderem, visando a constituição definitiva do crédito em detrimento destes últimos, desde que não tenha se consumado o prazo prescricional quinquenal (Decreto 20.910/1932) deflagrado com a constituição definitiva do crédito contra o devedor originário/falecido;

b) a prescrição quinquenal ordinária que corria a favor do devedor originário/falecido continua a correr a favor do espólio/herdeiros;

c) se reaberto o processo - contra o espólio ou sucessores - a prescrição será suspensa; caso o crédito seja constituído contra o espólio ou sucessores, o prazo prescricional (iniciado contra o devedor originário/falecido) voltará a correr pelo que restar quando esgotado o prazo fixado para apresentação de impugnação ou recurso ou, ainda, quando houver decisão definitiva da qual não caiba mais recurso (art. 190, §2º, I c/c art. 198-C da Lei Estadual n. 11.651/1991);

d) se inscrito o crédito (contra espólio/sucessores) em dívida ativa, a sua inscrição suspenderá o restante do prazo prescricional por 180 (cento e oitenta) dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo (art. 2º, §3º, da Lei n. 6.830/1980);

e) é possível que ocorram duas suspensões do prazo prescricional conforme previsão do art. 2º, §3º, da Lei n. 6.830/1980 - uma contra o devedor originário, quando vivo, e outra contra o espólio ou sucessores - por se tratarem de sujeitos de direito distintos;

f) se inscrito o crédito contra o espólio/sucessores, observadas as orientações acima, é lícita a cobrança da CDA contra o espólio/sucessores por meios judiciais ou extrajudiciais; ressalva-se, contudo, medidas extrajudiciais de cobrança por protesto ou inscrição em cadastros de serviço de proteção ao crédito contra pessoa já falecida (ou seu espólio), que encontra óbice no princípio da eficiência administrativa (CF, art. 37, *caput*);

g) No caso dos autos, a Administração tem até a data de 24 de dezembro de 2024 para a reabertura do processo administrativo para apurar a responsabilidade do espólio/sucessores. Ao cabo de tal processo, se constituído o crédito contra o espólio/sucessores, caberá nova suspensão por 180 (cento e oitenta) dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo (art. 2º, §3º, da Lei n. 6.830/1980), considerando tratar-se de inscrição contra sujeito de direito diferente do primeiro.

5. Ante o ineditismo e repercussão da matéria, o feito foi submetido a esta Procuradoria-Geral, via Consultoria-Geral, para orientação conclusiva, nos termos do art. 2º, § 1º, "a", da Portaria 170/2020-GAB.

6. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

7. Ante o teor da consulta e do ato opinativo da Procuradoria Setorial, a presente análise será estruturada a partir de dois eixos de abordagem. O primeiro deles, objeto específico da consulta formulada pela Gerência de Finanças e Dívida Ativa da AGR, consiste na verificação da viabilidade da adoção de medidas extrajudiciais para cobrança de créditos não tributários em face de devedor falecido. O segundo eixo de abordagem – que decorre do primeiro – perpassa pelos seguintes pontos: i) responsabilização dos sucessores pelo crédito não tributário decorrente de sanções administrativas; ii) medidas procedimentais para cobrança/execução em face dos sucessores, a depender do momento do falecimento do devedor original, e necessidade de observância do prazo prescricional.

8. Em relação ao primeiro eixo de abordagem, a adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial é própria de uma Administração gerencial e pautada no postulado de eficiência na satisfação dos créditos componentes da dívida ativa. Trata-se, ainda, de postura de cooperação institucional, atenta à sobrecarga processual do Poder Judiciário, a qual tem entre as suas principais causas o elevado volume de execuções fiscais.

8.1. A referida cobrança extrajudicial consubstancia-se por meio de medidas administrativas de viés indutivo, as quais podem apresentar feição *positiva*, a exemplo da autocomposição e do parcelamento (facilitação do pagamento), ou feição *negativa*, como ocorre com o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa ou com a inscrição em cadastros de serviço de proteção ao crédito. Nessas hipóteses, a voluntariedade do devedor, ainda que permeada por mecanismos de indução, é fator necessário à satisfação do crédito, razão pela qual a adoção de medidas de cobrança extrajudiciais em face de devedor falecido é inócua e, conforme salientado no ato opinativo da Procuradoria Setorial (SEI nº 61226923), encontra óbice no princípio da eficiência (CF, art. 37, *caput*).

9. Pois bem, superado o primeiro aspecto da análise, passa-se a verificar a responsabilização dos sucessores pelo crédito não tributário decorrente de sanções administrativas.

10. Nesse ponto, em observância ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções (art. 5º, XLV, da CF/88), é impróprio aferir o grau de responsabilização pessoal dos sucessores por infração cometida pelo sucedido ou aplicar-lhes diretamente medidas sancionatórias.

10.1. Por força desse postulado, apenas em face do sucedido, quando ainda em vida, é que se mostra legítima a instauração de procedimento apuratório da infração, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

10.2. Porém, após o trânsito em julgado administrativo, acaso imposta definitivamente a multa/sanção, a responsabilidade pelo seu adimplemento passa a ser patrimonial, deixando de subsistir aquele caráter personalíssimo da fase de apuração da infração administrativa. Dessa forma, não há que se cogitar, pois, em transmissibilidade da sanção aos herdeiros, mas apenas dos efeitos pecuniários da condenação.

10.2.1. Reforçando a compreensão acerca da convolação, após a formação da coisa julgada administrativa e da consequente aplicação formal da sanção, da responsabilidade pessoal em patrimonial, de modo a autorizar a transmissibilidade da dívida aos sucessores até o limite da herança, destaca-se, por meio dos seguintes excertos, o *reiterado* entendimento do Tribunal de Contas da União:

(...) Conforme o documento, o responsável faleceu em 8/7/2021, após consumado o prazo para interposição de recurso de reconsideração conta a decisão de mérito que julgou suas contas irregulares imputando-lhe débito e multa - [Acórdão 2760/2019-TCU-Plenário](#).

Nesta situação, ocorre a transmissibilidade da pena pecuniária aos herdeiros, tendo em vista que o óbito do responsável ocorreu depois da imposição definitiva da sanção pecuniária. Em tal situação, o valor da multa já se constituiu dívida do falecido, devendo ser suportada pela herança deixada, nos termos do disposto no art. 1.997 do Código Civil, que estabelece que "*a herança responde pelas dívidas do falecido (...)*".

Nesse sentido o [Acórdão 3461/2017-TCU-Segunda Câmara](#), relator E. Ministro-substituto André de Carvalho, que assim consignou: "*No caso de falecimento do responsável e no que concerne à multa já aplicada, pode ocorrer uma das seguintes situações: (...) c) o TCU pode manter a correspondente dívida de valor sob a*

*responsabilidade dos sucessores, caso o falecimento do responsável ocorra após o trânsito em julgado da deliberação". (...)*

(Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.664/2022. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 20/07/2022)

(...) 23 Ratifico, por constituir situação análoga, a tese que defendi no Voto condutor do [Acórdão 599/2015-TCU-Plenário](#):

"7. O fundamento da revisão de ofício prevista no art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005 é a natureza personalíssima da pena de multa, associada imperativo de respeito ao devido processo legal, não apenas no âmbito deste Tribunal de Contas, mas também em todo o nosso ordenamento constitucional, em consonância com o disposto no art. 5º, inciso XLV, da nossa Lei Maior, *verbis*:

*XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; (grifei)*

**8. Assim, em casos da espécie, somente a multa já convertida em dívida patrimonial em decorrência do trânsito em julgado do acórdão gerador da sanção é que pode subsistir e ser cobrada do espólio ou dos sucessores, no limite do patrimônio transferido.**

**9. É preciso, assim, que todo o devido processo legal esteja exaurido para que o valor da multa seja exigível dos sucessores (ou do espólio). Antes disso, não se esgotaram todas as oportunidades de defesa do responsável, e a aplicação da pena, portanto, ainda não se aperfeiçoou. É dizer: a pena de multa somente se aperfeiçoa e se transmuda em dívida patrimonial após esgotadas as oportunidades de defesa. Em breves linhas, esse é o fundamento da revisão de ofício prevista no art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005. (...)**

(Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.656/2017. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data da sessão: 02/08/2017)

10.3. Ressalta-se, nesse aspecto, que a coisa julgada administrativa se forma com a notificação do autuado da decisão administrativa irrecurável ou com o escoamento *in albis* do prazo para a interposição de recurso administrativo (art. 190, § 2º, I, c/c 198-C da Lei estadual nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991).

11. Os efeitos do óbito do autuado, assim, dependem do momento de sua ocorrência em relação ao trânsito em julgado administrativo. Tendo ocorrido antes de formada a coisa julgada administrativa, vale dizer, ainda em curso (ou não iniciado) o processo da apuração da infração, extingue-se a pretensão punitiva do Estado e o processo administrativo é arquivado, porquanto personalíssima a responsabilidade do autuado nesta fase, intransmissível aos sucessores.

11.1. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre o tema:

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO CAUSADA POR PESSOA JÁ FALECIDA. AUTUAÇÃO DO HERDEIRO QUE NÃO CONCORREU PARA A DEGRADAÇÃO. MULTA. PENALIDADE DE CARÁTER PESSOAL. ATO FUNDADO NO PODER SANCIONADOR DO ESTADO. INCOMPATIBILIDADE COM O CARÁTER AMBULATORIAL DAS OBRIGAÇÕES CIVIS AMBIENTAIS. PROVIMENTO NEGADO. 1. O entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça na Súmula 623 e reiterado na apreciação do Tema 1. 204 de que as obrigações ambientais possuem natureza propter rem versa sobre a responsabilidade civil ambiental, estruturada para a reparação de danos ecológicos e a eliminação de suas fontes, diferentemente da multa por infração ao meio ambiente, que é aplicada com fundamento no poder sancionador do Estado e tem caráter pessoal. 2. **No caso dos autos, é incontroverso que o autuado, herdeiro de pessoa que teria causado a lesão ambiental, para ela não concorreu por ato ou omissão, razão pela qual não se sujeita à respectiva multa administrativa, que não tem caráter ambulatorial. Por outro lado, o auto de infração foi lavrado após o falecimento do autor da herança, de modo que não se poderia admitir, sequer por hipótese, que o débito teria se incorporado ao seu patrimônio jurídico para depois ser transmitido aos herdeiros.** 3. Recurso especial a que se nega provimento.

11.2. Por outra via, conforme mencionado acima, falecendo o autuado após formada a coisa julgada administrativa e, portanto, constituído definitivamente o crédito em favor da Fazenda Pública, a *obrigação pecuniária* permanece exigível, por ela passando a responder o espólio e, após a partilha, os sucessores até o limite da força da herança.

11.3. Em tal contexto, há compatibilidade da responsabilização patrimonial dos sucessores com o já mencionado art. 5º, XLV, da Constituição Federal, bem como com o art. 1.997 do Código Civil:

Art. 1.997. A herança responde pelo pagamento das dívidas do falecido; mas, feita a partilha, só respondem os herdeiros, cada qual em proporção da parte que na herança lhe coube.

§ 1º Quando, antes da partilha, for requerido no inventário o pagamento de dívidas constantes de documentos, revestidos de formalidades legais, constituindo prova bastante da obrigação, e houver impugnação, que não se funde na alegação de pagamento, acompanhada de prova valiosa, o juiz mandará reservar, em poder do inventariante, bens suficientes para solução do débito, sobre os quais venha a recair oportunamente a execução.

§ 2º No caso previsto no parágrafo antecedente, o credor será obrigado a iniciar a ação de cobrança no prazo de trinta dias, sob pena de se tornar de nenhum efeito a providência indicada.

12. Dito isso, há de ser ressalvada a orientação perfilada no *item a* do parágrafo 22 do **Parecer nº 41/2024 AGR/PROCSET** (SEI nº 61226923). Isso porque a “reabertura” de processo administrativo sancionador objetivando proporcionar a defesa dos sucessores e a constituição definitiva do crédito, em face deles, encontra óbice em três premissas assentadas acima: i) a natureza personalíssima da sanção e do respectivo processo que visa a sua apuração; ii) a constituição definitiva do crédito após o exaurimento do processo administrativo sancionador; iii) a transmissibilidade patrimonial passiva do crédito definitivamente constituído contra autuado (posteriormente falecido) aos sucessores/espólio. É dizer: considerando que, no caso em questão, o autuado faleceu após a coisa julgada administrativa, o crédito está definitivamente constituído, bastando adotar procedimento adequado para que os sucessores/espólio respondam, até o limite da herança, pela obrigação pecuniária. Em outros termos, não há que se cogitar em nova constituição de crédito – o qual tem origem sancionatória e, portanto, personalíssima – em face dos sucessores do devedor falecido, mas em transmissão patrimonial passiva, nos termos da codificação civilista.

13. Prosseguindo, no que tange ao procedimento para satisfação do crédito em face dos sucessores/espólio, também é imperiosa a observância de marcos temporais. Tratando-se de falecimento quando já constituído definitivamente o crédito (verificada a coisa julgada administrativa) e realizada a citação na ação execução fiscal respectiva, devem ser adotadas medidas judiciais objetivando meramente o redirecionamento da execução fiscal.

14. Contudo, diante de situação semelhante à dos autos, na qual o óbito ocorreu após a constituição do crédito e antes da citação na execução fiscal, tem-se inviável – consoante adequadamente delineado no ato opinativo da Procuradoria Setorial e sedimentado em âmbito jurisprudencial<sup>[1]</sup> – a proposição de execução fiscal em face do devedor falecido, sob pena de extinção do feito por ausência de pressuposto processual (ilegitimidade passiva). A título ilustrativo:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS Gabinete da Desembargadora Elizabeth Maria da Silva APELAÇÃO CÍVEL Nº 5682854-74.2021.8.09.0091 COMARCA DE JARAGUÁ 4ª CÂMARA CÍVEL APELANTE: MUNICÍPIO DE JARAGUÁ APELADO : JOÃO ALVES GONTIJO RELATOR: CLAUBER COSTA ABREU - Juiz Substituto em Segundo Grau EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM CONFIGURADA. DEVEDOR FALECIDO ANOS ANTES DO AJUIZAMENTO DA DEMANDA. IMPOSSIBILIDADE DE REDIRECIONAMENTO CONTRA O ESPÓLIO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Ajuizada a ação de execução fiscal contra devedor já falecido, mostra-se ausente uma das condições da ação, qual seja, a legitimidade passiva ad causam, o que enseja a extinção do feito, sem resolução do mérito, nos termos do que estabelece o artigo 485, VI, do Código de Processo Civil, não cabendo a sua substituição pelo seu espólio na Certidão de Dívida Ativa. 2. O entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça sobre o tema é no sentido de que o redirecionamento da execução fiscal contra o espólio só é admitido quando o falecimento do contribuinte devedor ocorrer depois de ele ter sido devidamente citado nos autos, o que não ocorreu na vertente situação. 3. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA, MAS DESPROVIDA. A C O R D A M os integrantes da Quarta Turma Julgadora da Quarta Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na sessão VIRTUAL do dia 15 de abril de 2024, por unanimidade de votos, CONHECER DA APELAÇÃO CÍVEL, MAS DESPROVÊ-LA, nos termos do voto do Relator. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 5682854-74.2021.8.09.0091, Rel. Des(a). CLAUBER COSTA ABREU, 4ª Câmara Cível, julgado em 15/04/2024, DJe de 15/04/2024)

14.1. A aludida compreensão decorre, ainda, do Enunciado de Súmula nº 392 do STJ: “A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução.”

14.2. Em tal situação (falecimento anterior ao ajuizamento da execução fiscal), a modificação da sujeição passiva, que deve coincidir com responsáveis pelo crédito (sucessores/espólio), deve ser realizada previamente por meio da adequação da inscrição na dívida ativa. Para tanto, cumpre à Administração promover notificação dos interessados, para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa. A referida notificação e abertura do contraditório, nesse contexto, não visa reconstituir o crédito ou infirmar o exercício do *jus puniendi*, ou seja, não se trata de defesa quanto à infração administrativa em si, já consolidada administrativamente. Trata-se, em verdade, de oportunidade que os responsáveis pelo crédito têm de impugnar o ato administrativo (de adequação da inscrição na dívida ativa) ou de alegar matéria de ordem pública, a exemplo da prescrição.

14.2.1. A notificação dos interessados (sucessores) previamente à adequação ou a própria inscrição em dívida ativa é medida que se revela, outrossim, necessária a instrumentalização da respectiva execução fiscal, haja vista que se oportuniza a colheita de informações quanto ao estágio do processo de inventário, bem como a identificação do inventariante, responsável pela administração da herança até a homologação da partilha, nos termos do art. 1.991 do Código Civil.

14.2.2. Isso porque, conforme acima antecipado acima, nos termos do art. 1.997 do Código Civil, até a partilha, o espólio responde pelo pagamento das dívidas do falecido, devendo a ele ser direcionada a cobrança com a respectiva adequação/inscrição em dívida ativa, precedida de notificação do representante legal. Após a realização da partilha, todavia, passam a responder os herdeiros, dentro das forças da herança e na proporção do respectivo quinhão.

14.3. Ademais, sob o prisma da eficiência, a notificação prévia dos interessados é medida apta a oportunizar o pagamento espontâneo do crédito.

14.4. Ainda quanto a esse aspecto, cumpre acrescer que o entendimento vertido no **Despacho nº 142/2019-GAB** (SEI nº 5650342), por meio do qual se orientou pela reabertura do processo

administrativo tributário visando a constituição definitiva do crédito em nome do sucessores/espólio, é adstrita aos créditos de natureza tributária, e não se aplica ao caso em questão.

14.4.1. Em primeiro plano, é preciso observar que a responsabilidade dos sucessores na seara tributária obedece à lógica distinta da responsabilidade dos sucessores de créditos não tributários de origem sancionatória. A responsabilidade tributária dos sucessores ocorre ainda que inexista crédito tributário definitivamente constituído, bastando que obrigação tributária tenha se perfectibilizado até a data da sucessão (arts. 129 e 131, II, do CTN).

14.4.2. Já na transmissão patrimonial passiva de obrigações pecuniárias decorrentes de sanções administrativas, há necessidade de que o crédito esteja definitivamente constituído – em face do autuado/infrator –, após o regular exaurimento do processo administrativo sancionador a ser instaurado *exclusivamente* contra o infrator (ainda em vida). É dizer: na seara administrativo-sancionatória, é imprópria a reabertura da instrução com o fito de buscar a responsabilização dos herdeiros ou do espólio, que sabida e incontroversamente não deve(m) figurar na fase apuratória de procedência do auto de infração.

14.4.3. Por dever de coerência e estabilidade inerente aos precedentes administrativos, ressalta-se que esta Procuradoria-Geral, recentemente, na forma do **Despacho nº 71/2024/GAB** (SEI nº 55858020), entendeu pela inaplicabilidade da orientação vertida no **Despacho nº 142/2019-GAB** (SEI nº 5650342) às infrações ambientais.

14.5. Além disso, na mesma oportunidade, ao tratar de situação semelhante à do presente feito (falecimento do sujeito passivo após a constituição definitiva do crédito não tributário e anteriormente ao ajuizamento da execução fiscal), assentou orientação conclusiva plenamente aplicável ao caso em análise. Veja-se (**Despacho nº 71/2024/GAB**):

i) o óbito do autuado, ocorrido após a constituição definitiva do crédito por meio de decisão administrativa transitada em julgado, não resulta na extinção da multa pecuniária, nem implica cancelamento da Certidão de Dívida Ativa (CDA); ii) a cobrança deve ser redirecionada ao espólio ou aos sucessores, conforme o caso, mediante a devida adequação da inscrição na dívida ativa, com a notificação dos interessados para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

14.6. Em arremate a esse ponto, há de se observar que a adequação da inscrição em dívida ativa é medida que busca viabilizar a cobrança judicial da dívida não tributária em face dos sucessores/espólio, porém não ocorre em prejuízo da adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial.

15. Pois bem, quanto ao prazo prescricional, considerada a natureza não tributária dos créditos decorrentes da aplicação de multa, incide na hipótese o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, art. 1º, o qual regula a prescrição quinquenal.

15.1. Além disso, a prescrição tem como termo inicial o momento em que o crédito – definitivamente constituído – se torna exigível<sup>[2]</sup>. Assim, apenas com esgotamento do processo administrativo regular, por meio do qual se consolida a medida sancionatória (multa), é que surge a obrigação correspondente ao crédito não tributário, que será exigível com transcurso do prazo para pagamento espontâneo.

15.1.1. Em semelhante sentido foi firmada tese no Tema Repetitivo nº 135, do Superior Tribunal de Justiça: “É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito, com o vencimento do prazo do seu pagamento.”

15.2. Outrossim, uma vez iniciado o computo do prazo prescricional e falecido o devedor originário, este continua a correr em face dos sucessores. Nesse sentido, o art. 196 do Código Civil dispõe que “[a] *prescrição iniciada contra uma pessoa continua a correr contra o seu sucessor*”. Por sua vez, o professor *Humberto Theodoro Júnior* leciona que “*não é diferente, todavia, o fenômeno no sentido inverso: a prescrição que corria a favor de uma pessoa prevalece também em benefício de seu sucessor singular ou universal*”. (JÚNIOR, Humberto Theodoro, *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 111-112).

16. Destarte, exsurge necessário ressaltar alguns apontamentos presentes no ato opinativo da Procuradoria Setorial. Isso porque, ante a inviabilidade de reabertura do processo administrativo sancionador para constituição do crédito em face dos sucessores, consoante abordado linhas acima, também é impróprio cogitar da suspensão da prescrição por interpretação extensiva do art. 4º, *caput*, do Decreto nº 20.910, de 1932.

16.1. Além disso, há de se ter em conta que a suspensão do prazo prescricional por 180 (cento e oitenta) dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980, decorre diretamente do ato de inscrição em dívida ativa.

16.2. De acordo com o mencionado § 3º do art. 2º da Lei de Execução Fiscal, a inscrição “se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito”. Logo, na hipótese de o falecimento ocorrer após a realização da inscrição em dívida ativa em face do devedor originário (falecido), a mera adequação do ato – ainda que precedida de notificação dos interessados – para fazer constar o espólio ou os sucessores no termo de inscrição, não corresponderá a novo ato de inscrição, mas, sim, a mera atualização registral, objetivando que o termo de inscrição reflita a realidade dos sujeitos passivos da dívida e viabilize sua cobrança judicial. Nesse procedimento, não se realiza nova apuração da certeza e liquidez do crédito, não se refaz o controle de legalidade quanto ao surgimento do crédito, nem há inovação quanto à natureza da dívida ou à obrigação pecuniária subjacente, razão pela qual – bem como por imperativo de segurança jurídica – orienta-se que não seja computado novo período de suspensão da prescrição.

16.3. Lado outro, caso o falecimento ocorra anteriormente à inscrição do crédito em dívida ativa, a inscrição realizada diretamente em nome do espólio ou dos sucessores ensejará regularmente a suspensão do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980.

17. Na confluência do exposto, **aprova-se, com ressalvas, o Parecer nº 41/2024 AGR/PROCSET** (SEI nº 61226923), oportunidade em que se fixa a seguinte síntese conclusiva:

i) Não se revela apropriado, sob o prisma da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), a adoção de medidas extrajudiciais de cobrança em face de devedor falecido;

ii) O falecimento do autuado/infrator, anteriormente à conclusão do procedimento administrativo sancionador, extingue a pretensão punitiva e inviabiliza eventual responsabilização dos sucessores;

iii) Formalizada a coisa julgada administrativa com aplicação de multa e constituído definitivamente crédito de natureza não tributária, a sanção passa a integrar o patrimônio jurídico do devedor como obrigação de pagar, sendo transmissível – em caso de óbito – aos sucessores/espólio, até o limite da herança;

iii.a) Reitera-se a orientação constante do **Despacho nº 71/2024/GAB**, no sentido de que o óbito do autuado, ocorrido após a constituição definitiva do crédito por meio de decisão administrativa transitada em julgado, não resulta na extinção da multa pecuniária, nem implica cancelamento da Certidão de Dívida Ativa (CDA);

iii.b) Na hipótese de o falecimento ocorrer após a citação em execução fiscal ajuizada contra o devedor originário, deverão ser adotadas medidas judiciais tendentes ao redirecionamento da execução fiscal;

iii.c) Ocorrido o falecimento após a constituição definitiva do crédito, mas anteriormente ao ajuizamento de execução fiscal, a cobrança deve ser redirecionada ao espólio ou aos sucessores, conforme o caso, mediante a devida adequação da inscrição na dívida ativa, com a notificação dos interessados para o exercício do contraditório e da ampla defesa. O referido procedimento busca viabilizar a cobrança judicial do crédito, mas não ocorre em prejuízo a adoção de medidas extrajudiciais de cobrança;

iii.d) Orienta-se pela adoção de procedimento, deflagrado mediante notificação dos interessados, por meio do qual seja aferido: i) o estágio em que se encontra o processo de inventário, se já formalizada, ou não, a partilha; ii) a identificação do representante legal da herança; iii) bem como os limites da herança, em caso de direcionamento da cobrança aos sucessores, caso a partilha houver sido formalizada;

iv) Ao crédito decorrente da aplicação de multa/sanção administrativa, aplica-se a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932;

iv.a) O referido prazo prescricional tem como termo inicial a data em que a obrigação se torna exigível e continua a correr em face dos sucessores do devedor originário;

iv.b) Na mera adequação da inscrição em dívida ativa – realizada originalmente em face do devedor falecido – ao espólio ou aos sucessores, nos termos do *item iii.c* desta síntese conclusiva, orienta-se que não seja computada *nova* suspensão do prazo prescricional por até 180 dias, em conformidade com o alcance do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980; por outro lado, caso o ato de inscrição seja realizado diretamente em nome do espólio ou dos sucessores, aplica-se regularmente a suspensão do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980.

18. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, via Procuradoria Setorial**, para ciência. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os **Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Contencioso de Pessoal, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, Gerência da Dívida Ativa**, bem como a representante do **CEJUR** (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB) e a **Corregedora-Geral da PGE**. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

**RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**

Procurador-Geral do Estado

---

[1] PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA EM NOME DE PESSOA FALECIDA. SÚMULA 392/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE RETIFICAÇÃO DO POLO PASSIVO. INEQUÍVOCA PROVA DOCUMENTAL DE QUE A EXECUTADA, FALECEU EM DATA ANTERIOR AO AJUIZAMENTO DA DEMANDA. REDIRECIONAMENTO AOS HERDEIROS QUE SOMENTE SERIA POSSÍVEL SE O ÓBITO DA DEVEDORA TIVESSE OCORRIDO NO CURSO DA AÇÃO. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO VEDADA. SÚMULA 7/STJ.

1. O acórdão recorrido consignou: "4. A decisão agravada foi proferida nos seguintes termos, com destaque, abaixo, das suas partes mais relevantes: (...) 5. Com efeito, ao contrário do afirmado pelo município, aplicável ao caso o enunciado nº 392 da súmula de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em destaque: A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução (grifos nossos). 6. Sendo assim, entende aquela Corte de Uniformização pela impossibilidade de substituição da CDA com a finalidade de modificação do sujeito passivo da execução, o que implicaria na realização de novo lançamento, tal como se pontua: (...) 7. Correta, portanto, a sentença de extinção do feito, também consonante, ainda, com a jurisprudência desta Corte Estadual, conforme se pontua: (...) 5. Não assiste razão ao agravante. As questões arguidas já foram devidamente analisadas na decisão monocrática recorrida, valendo acrescentar, no que se refere à suscitada ausência de comprovação do óbito nestes autos, que a sentença recorrida baseou-se em certidão do oficial de justiça exarada no bojo da execução que se encontrava em apenso, conforme se verifica do trecho a seguir colacionado: Diante da notícia de falecimento da executada obtida pelo oficial de justiça à fl. 29 nos autos do processo nº 0110509-68.2015.8.19.0001, este feito foi remetido à conclusão. E de fato conclui-se que a executada não possui legitimidade para figurar no polo passivo da presente execução, o que constitui matéria conhecida de ofício, ainda mais diante de inequívoca prova documental. No caso, considerando a informação prestada pelo documento que acompanha a presente, verifica-se que Ernestine Lohrer Antunes, ora executada, faleceu em 08 de março de 2014, data esta anterior ao ajuizamento da presente demanda. 6. Insiste o agravante em sustentar a inaplicabilidade do enunciado nº 392 da súmula de jurisprudência à espécie, sob alegação de que a alteração do polo passivo da execução não podia ser entendida como erro formal ou material a ensejar a alteração ou troca da Certidão de Dívida Ativa. Ora, se o débito foi inscrito em nome de pessoa falecida, há evidente erro, que somente pode ser sanado mediante correção ou substituição da CDA. Assim, perfeitamente aplicável a referida jurisprudência sumulada do Superior Tribunal de Justiça, não sendo possível a mera substituição do polo passivo, na forma do artigo 338 do Código de Processo Civil. 7. Dessa forma, não trouxe o recorrente qualquer elemento ou fato novo capaz de modificar o decidido. 8. Pelo exposto, NEGA-SE PROVIMENTO ao agravo interno, mantida a decisão monocrática tal como lançada." (fls. 66-70, e-STJ, grifos acrescentados)

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que o redirecionamento da execução fiscal contra o espólio somente é possível nos casos em que o contribuinte falece depois da sua citação.

3. O Tribunal local julgou: a) a Certidão de Dívida Ativa estava em nome de pessoa falecida; b) aplicável ao caso a Súmula 392/STJ; c) no caso dos autos impossível a retificação do polo passivo; d) a executada não possui legitimidade para figurar no polo passivo da presente execução, ainda mais diante de inequívoca prova documental, considerando a informação prestada pelo documento que acompanha a Execução Fiscal de que Ernestine Lohrer Antunes, ora executada, faleceu em 8 de março de 2014, data essa anterior ao ajuizamento da presente demanda; e) o redirecionamento aos herdeiros somente seria possível se o óbito tivesse ocorrido no curso da ação, o que não se deu no caso dos autos.

4. Diante da situação fática minuciosamente descrita pela Corte originária, descabe ao STJ, via Recurso Especial, contrariar as constatações obtidas pela instância ordinária, que é senhora da análise probatória. Incidência do óbice previsto na Súmula 7/STJ.

5. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp nº 1951165 - RJ, Segunda Turma do STJ. Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 11 de outubro de 2021.)

[2] ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 1º DO DECRETO 20.910/32. APLICABILIDADE. PRESCRIÇÃO CARACTERIZADA. 1. Nos termos da jurisprudência do STJ, o prazo prescricional nas ações de cobrança de multa aplicada devido à infração administrativa é de cinco anos, contado do momento em que se torna exigível o crédito, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32. 2. Conforme se extrai da leitura acima transcrita, a constituição definitiva do crédito ocorreu em 11.8.2006, cabendo a redução de seis meses devido à suspensão do prazo prescricional, decorrente do processo administrativo, e, assim, o prazo de cinco anos para a propositura da ação findaria em 11.2.2011.

Todavia, a execução fiscal somente foi proposta em 7.5.2012, quando já decorridos mais de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32. Agravo regimental improvido.

(STJ - AgRg no REsp: 1491015 RS 2014/0275467-2, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 16/12/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2014)

---

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 18/09/2024, às 17:36, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **63342898** e o código CRC **EC72E6CB**.



Referência: Processo nº 201800029008897



SEI 63342898